

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

Finanse publiczne



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Myszowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-319
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-618-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup: Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland	11
Krzysztof Berbeka: Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis	27
Marcin Brycz: ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny	40
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
Marek Dylewski: Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU	64
Beata Zofia Filipiak: Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement	75
Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe	89
Maria Magdalena Golec: Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation	99
Marcin Gospodarowicz: Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
Gabriela Gurgul: Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers)	122

Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik: Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
Julitta Koćwin: Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market.....	175
Magdalena Kogut-Jaworska: Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland.....	187
Agnieszka Kristof: Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
Justyna Kujawska: Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
Elwira Leśna-Wierszolicz: IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings.....	219
Marta Maier: System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland.....	230
Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk: Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
Paweł Marszałek: Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje.....	256
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions.....	268
Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke: Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław.....	280

Elżbieta Izabela Misiewicz: Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
Monika Pasternak-Malicka: Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services	301
Jacek Pera: Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach	314
Elwira Pindyk: Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
Piotr Podsiadło: Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
Magdalena Rękas: Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland	360
Katarzyna Rola: Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption	374
Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski: Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant	385
Tomasz Sobczak: Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
Błażej Socha: Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance	411
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka: Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin	420
Michał Sosnowski: Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
Wacława Starzyńska: Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements	448
Małgorzata Szczepaniak: Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak: Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015	468
Tomasz Śmietanka: Gospodarka finansowa gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Koźienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level	479
Anna Świrska: Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
Malgorzata Twarowska: Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries	509
Maciej Woźniak, Robert Lisowski: Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland	520
Mariusz Zieliński: Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland	533
Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries	543

Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mails: joanna.smiechowicz@poczta.umcs.lublin.pl; paulina123st@gmail.com

DIAGNOZA SKUTKÓW POLITYKI PODATKOWEJ GMIN W POLSCE W LATACH 2003–2015

THE ISSUE OF MAXIMIZATION OF OWN REVENUE POTENTIAL AND THE TAX POLICY OF MUNICIPALITIES IN POLAND IN THE YEARS 2003–2015

DOI: 10.15611/pn.2016.451.38

Streszczenie: Celami artykułu są zbadanie i ocena skutków finansowych polityki podatkowej prowadzonej przez gminy w latach 2003–2015 z uwzględnieniem niektórych determinujących ją czynników. Analizę przeprowadzono w odniesieniu do poszczególnych podatków lokalnych, a następnie dokonano oceny polityki podatkowej jako całości. W oparciu o przegląd literatury przedmiotu i przeprowadzone badania, w których wykorzystano dane Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego, stwierdzić można, że pomimo negatywnych konsekwencji wynikających z rezygnacji z części dochodów własnych w postaci nierównowagi budżetowej i rosnącego zadłużenia, gminy prowadziły raczej liberalną politykę podatkową i nie dążyły do maksymalizacji dochodów własnych.

Słowa kluczowe: polityka podatkowa gmin, potencjał dochodowy gmin, podatki i opłaty lokalne, finanse jednostek samorządu terytorialnego.

Summary: The aim of this article is to examine and evaluate the nature and financial effects of fiscal policy performed by the municipalities in Poland in the years 2003–2015, taking into account selected factors that determine the policy. The analysis was conducted in relation to particular local taxes, and then the tax policy as a whole was evaluated. The study was based on the data gathered by the Ministry of Finance and the Central Statistical Office. It can be concluded that despite the negative consequences of forgoing of the part of own revenues in the form of budgetary imbalances and rising debt, municipalities conducted fairly liberal tax policy and did not aim to maximize their own revenues.

Keywords: municipal tax policy, the revenue potential of municipalities, local fees and taxes, municipal finance.

1. Wstęp

Gminy należą do podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych w Polsce. Od początku duży zakres wykonywanych przez nie zadań ulegał na przestrzeni lat stopniowemu zwiększaniu i obecnie jednostki te, koncentrując się na sprawach lokalnych, pełnią kluczową funkcję w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych i w społeczno-gospodarczym rozwoju kraju¹. Wykonywanie licznych i związanych z tak istotnymi obszarami zadań, jak oświata, pomoc społeczna, transport, gospodarka komunalna itd., łączy się z ponoszeniem znacznych wydatków publicznych², dlatego też gminy zostały wyposażone na mocy Konstytucji RP w określone źródła finansowania, tj. dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe. Jednym z nieodłącznych atrybutów samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, w tym samodzielność dochodowa³, dlatego też za pożądane uznaje się – zgodnie zarówno z postulatami nauki, jak i z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego – aby dochody własne stanowiły istotną, a nawet dominującą część środków bezzwrotnych pozostających do dyspozycji jego jednostek. Podstawowym celem przekazania gminom części środków publicznych jako dochodów własnych powinno być scedowanie na nie uprawnień do bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na ich wielkość, tak by w zależności od uwarunkowań i potrzeb mogły one elastycznie podchodzić do kwestii gromadzenia dochodów, prowadząc przemyślaną, planową i długofalową politykę w tym zakresie, uwzględniającą zarówno potrzeby budżetowe gminy, jak i interesy społeczności lokalnej. Gminom należy więc zapewnić możliwość kształtowania dochodów, zaczynając od wyznaczania i pozyskiwania poszczególnych ich źródeł, a kończąc na oddziaływaniu władczym na ich konstrukcję [Wyszkowska, Wyszkowski 2015, s. 131].

Tworząc w 1990 r. gminy, od razu zapewniono im finansowe podstawy funkcjonowania w drodze uwłaszczenia i przekazania części danin publicznych, w tym podatków, na które jednostki te mogły w ograniczonym zakresie oddziaływać. Niestety większość tych podatków charakteryzuje się niewielką wydajnością fiskalną. Skutki tej niekorzystnej sytuacji starano się zniwelować, zaliczając do dochodów własnych udziały gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT) [Ustawa z 13 listopada 2003]. Faktycznie wzmocniono w ten sposób własny potencjał dochodowy gmin rozumiany jako stabilna część ich dochodów własnych, a konkretnie dochodów bieżących [Lubińska i in. 2007, s. 77, 78], ale na konstrukcję tychże danin, podobnie jak podatku od spadków i darowizn, od czynności cywilno-

¹ Zgodnie z zasadą decentralizacji rozwiniętą przez W. Oatesa [1969] i adekwatności opisaną przez C. Tiebouta [1956].

² W 2014 r. wydatki ogółem gmin wyniosły 85 mld zł, co stanowiło 43% wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Dla porównania: z budżetu państwa sfinansowano wydatki w wysokości 313 mld zł.

³ Zob. wyrok TK z dnia 16 marca 1999, sygn. akt K 35/98, Orzecznictwo TK 1999, nr 3, poz. 37; więcej w: [Surówka 2013, s. 21 i n.].

prawnych i dochodowego pobieranego w formie karty podatkowej⁴, nie mogą one wpływać. Pomimo więc ich niewątpliwego związku z lokalną bazą ekonomiczną określić je można jako ułomne dochody własne.

Określając własny bieżący potencjał dochodowy, autorki proponują skupić się na najistotniejszych daninach ze względu na stałość i wielkość uzyskiwany wpływów, świadczących o potencjale dochodowym mieszkańców, tj. udziałach w PIT i CIT, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, rolnym i leśnym (np. [Lubińska i in. 2007]). W niniejszym opracowaniu za przedmiot analizy przyjęto podatki, w odniesieniu do których pole decyzyjne gmin jest najszerze, tj. podatek od nieruchomości, rolny, leśny i od środków transportowych (zob. [Poniatowicz, Wyszowska 2014, s. 85]), dzięki czemu mogą one decydować, w zależności od potrzeb i możliwości, o stopniu wykorzystania swojego potencjału dochodowego.

Celem artykułu jest zbadanie i ocena charakteru oraz skutków finansowych polityki podatkowej prowadzonej przez gminy w latach 2003–2015 na tle niektórych determinujących ją czynników, takich jak tempo wzrostu PKB, kształtowanie się wpływów z PIT i CIT, wysokość cen skupu żyta i sprzedaży drewna, skala finansowanych wydatków inwestycyjnych. Analizę przeprowadzono w odniesieniu do poszczególnych podatków lokalnych, a następnie dokonano oceny polityki podatkowej jako całości. Przyjęty cel badawczy wymagał dokonania przeglądu literatury przedmiotu oraz przeprowadzenia badań, w których wykorzystano dane Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Narzędzia i kierunki lokalnej polityki podatkowej

Władztwo podatkowe o zakresie wyznaczonym ustawami, będące istotnym atrybutem samodzielności finansowej gmin, jest zagwarantowane w art. 168 Konstytucji RP. Ograniczona autonomia podatkowa gmin przejawia się w płaszczyźnie stanowienia lokalnego prawa podatkowego – adresowanego do ogólnie określonego kręgu podmiotów oraz w stosowaniu prawa przez organy wykonawcze gmin, wydające decyzje w sprawach indywidualnych [Sawicka 2012]. Pierwsza grupa uprawnień obejmuje określanie maksymalnych stawek podatkowych oraz udzielanie ulg i zwolnień przedmiotowych. Zakres ich oddziaływania jest szerszy niż występujące wyjątkowo, skierowane jedynie do zainteresowanych podmiotów umarzanie i rozkładanie należności podatkowych na raty oraz odraczanie terminów płatności. Powyższe działania, będące formami realizacji administracyjnych kompetencji organów gmin, stanowią równocześnie instrumenty gminnej polityki podatkowej. Ich stosowanie nie może być przypadkowe, powinno mieć uzasadnienie ekonomiczne ze względu na skutkowanie uszczerbkiem dla budżetu gminy. Lokalna polityka po-

⁴ W odniesieniu do podatku od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz karty podatkowej gminy uprawnienia gmin mają charakter ograniczonego (wąskiego) władztwa podatkowego [Sekuła 2011, s. 212].

datkowa jest bowiem świadomą i celową działalnością organów gminy, polegającą na doborze źródeł i form gromadzenia dochodów podatkowych dla realizacji celów finansowych, gospodarczych i społecznych. Przejawia się nie tylko egzekwowaniem zobowiązań podatkowych, a tym samym zwiększaniem ich ściągalności, ale także różnicowaniem obciążeń podatkowych oraz pobieraniem wpływów podatkowych [Jastrzębska 2012, s. 248–250].

Kształtowaniu dochodów podatkowych służą narzędzia o charakterze preferencji, tj. uprawnienia do określania stawek podatkowych poniżej górnej granicy ustawowej oraz do rezygnacji z poboru należności wobec określonych podmiotów. O ile w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych rada gminy może bezpośrednio zredukować stawki, o tyle w podatku rolnym czyni to poprzez obniżenie średniej ceny skupu żyta, stanowiącej podstawę obliczania podatku, podobnie jak w podatku leśnym – średnia cena drewna [Kulicki 2010, s. 11].

Wskazane powyżej instrumenty polityki podatkowej gmin umożliwiają realizację funkcji regulacyjnej poprzez kształtowanie dochodów i majątku podatników oraz funkcji stymulacyjnej, wpływając na kierunki i tempo rozwoju podmiotów gospodarczych oraz dynamikę i przebieg niektórych procesów gospodarczych (por. [Filipiak 2015, s. 249]). W praktyce preferencje stosowane w zakresie różnych podatków nakierowane być mogą na osiągnięcie identycznych lub bardzo zbliżonych celów. I tak w podatku od nieruchomości przeważnie polegają na wspieraniu przedsiębiorców rozpoczynających i prowadzących działalność gospodarczą, np. poprzez zwalnianie ich z daniny⁵. Stosowanie przez gminy tego rodzaju preferencji może przyczynić się również do realizacji programów gospodarczych, np. w ramach pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją na terenie gminy⁶.

Ustalanie stawek podatków lokalnych na poziomie niższym od ich górnej granicy również może być wykorzystywane przez gminy do wspierania przedsiębiorców. Poprzez redukcję kosztów (w drodze zmniejszenia obciążeń podatkiem od nieruchomości czy od środków transportowych) zachęca się ich do sytuowania działalności na terenie danej gminy, co skutkuje przyrostem bazy podatkowej. Z jednej strony spowodowane jest to zwiększonymi wpływami z opodatkowania dochodów przedsiębiorców, a z drugiej – na skutek kreowania przez nich miejsc pracy – podatkami płaconymi przez zatrudnionych [Dylewski 2009, s. 86–88]. Dodatkowymi korzyściami są intensyfikacja inwestycji prywatnych i publicznych (pojawia się wówczas impuls do rozbudowy i modernizacji infrastruktury komunalnej) oraz szansa zredukowania skali pewnych lokalnych problemów, zwłaszcza społecznych [Satoła 2014, s. 239, 240].

Innym celem polityki podatkowej gminy może być uzyskanie poprawy jakości usług komunalnych. Sprzyjać ma temu obecne w praktyce samorządowej zwolnie-

⁵ Jak np. w latach 2010–2012 w gminie Kleszczów.

⁶ Między innymi w gminach Jonkowo, Nidzica, Prabuty, Sztutowo.

nie z podatku od nieruchomości budynków oraz gruntów związanych bezpośrednio z oczyszczalniami ścieków oraz procesem poboru i uzdatniania wody⁷ czy też zwolnienie z podatku od środków transportowych pojazdów związanych z działalnością przeciwpożarową.

Wykorzystując przedstawione powyżej instrumenty polityki podatkowej, gminy dążą do realizacji konkretnych celów, często wzajemnie konkurencyjnych i niejednokrotnie stają wobec trudnego do rozstrzygnięcia dylematu. Z jednej strony gminy odczuwają ewidentną potrzebę pozyskiwania regularnych wpływów do budżetu, a taką szansę stwarza stabilne podatkowe źródło dochodów. Z drugiej strony rezygnacja z pełnego wykorzystania własnego potencjału dochodowego może zostać zrekomensowana uzyskaniem realnego wpływu na kierunki lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wybór pomiędzy powyższymi celami wyznacza kierunek polityki podatkowej, którą można prowadzić z nastawieniem na zwiększanie zasobów finansowych przeznaczanych na określone wydatki albo mając w perspektywie pozafiskalne korzyści. Czynnikiem determinującym wybór kierunku polityki podatkowej są m.in. typ gminy, jej aktualna kondycja finansowa, stan infrastruktury lokalnej, poziom przedsiębiorczości mieszkańców [Satoła 2014], ale również kształtowanie się indywidualnego wskaźnika zadłużenia, wielkość zobowiązań, w tym wymagalnych, aplikowanie o środki pomocowe z Unii Europejskiej i konieczność zapewnienia wkładu własnego.

Podsumowując, w krótkim okresie czasu korzystanie z władztwa podatkowego gmin zawsze prowadzi do uszczuplenia ich dochodów, ale w dłuższej perspektywie umiejętne prowadzenie przez gminę polityki podatkowej może wpłynąć na atrakcyjność inwestycyjną jej obszaru, przy jednoczesnym zapewnieniu regularnych i znacznych wpływów budżetowych [Felis 2014, s. 41].

3. Analiza skutków finansowych lokalnej polityki podatkowej gmin i ich konsekwencje budżetowe

Zastosowanie poszczególnych instrumentów polityki podatkowej przez władze gminy prowadzi do uszczuplenia jej dochodów w różnym stopniu. Największe znaczenie fiskalne w latach 2003–2015 miało obniżenie podatkowych stawek maksymalnych, jako że kwota ubytku dochodów gmin z powyższego tytułu w każdym z badanych lat przewyższyła kilkakrotnie kwotę ubytków spowodowanych zastosowaniem innych instrumentów. Największe konsekwencje finansowe wywołane zostały przez obniżanie stawek podatkowych w podatku od nieruchomości, tj. łącznie w okresie objętym analizą – 29,4 mld zł. Zdecydowanie mniejsze straty gminy poniosły, obniżając stawki podatku od środków transportowych (4,2 mld zł) i podatku rolnego (4,0 mld zł). Ubytki dochodów w podatku leśnym były najmniejsze i wynosiły tylko 0,03 mld zł.

⁷ Preferencje tego rodzaju wprowadzono w 2012 r. w gminie miejsko-wiejskiej Parczew.

Skutki uchwalania przez rady gmin ulg i zwolnień podatkowych również były największe w odniesieniu do podatków od nieruchomości i od środków transportowych. Daniny te z racji samej konstrukcji stwarzają najszersze możliwości oddziaływania w ramach lokalnej polityki podatkowej.

Tabela 1. Skutki finansowe zastosowania poszczególnych rodzajów narzędzi polityki podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych w latach 2003–2015 (w mln zł)

Rok	Podatek od nieruchomości					Podatek od środków transportowych				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2003	6028,2	1111,2	450,7			333,5	130,3	24,4		
2004	6501,2	1120,5	511,9			361,4	138,4	22,7		
2005	6994,9	1188,6	573,6			385,1	162,9	22,6		
2006	7270,1	1286,2	335,6	153,2	76,8	426,3	194,0	3,7	11,1	8,9
2007	7595,6	1327,9	383,1	142,1	85,7	488,2	232,7	3,5	7,2	6,1
2008	8018,0	1302,4	431,8	120,2	56,8	515,0	261,4	3,6	6,2	6,4
2009	8488,3	1421,6	479,3	127,7	93,7	532,0	303,4	4,1	8,3	7,1
2010	9060,5	1629,7	505,1	116,6	259,5	580,6	327,4	3,0	7,3	6,0
2011	9770,6	1882,9	558,3	98,5	65,0	595,5	372,5	4,2	5,4	5,6
2012	10608,0	1825,8	593,4	105,5	74,2	624,4	395,2	3,2	5,2	6,1
2013	11319,7	2031,7	642,0	95,7	71,9	638,7	436,2	3,4	4,9	6,5
2014	11831,5	2122,1	660,2	94,8	70,2	667,0	472,0	2,8	5,9	6,2
2015	12227,2	2296,3	685,0	92,5	64,8	696,2	510,1	2,6	4,6	5,3
Razem	115713,8	20546,9	8875,2			6843,6	3936,3	233,9		

1 – dochody z podatku, 2 – obniżenie górnych stawek, 3 – ulgi i zwolnienia, 4 – umorzenie zaległości, 5 – rozłożenia na raty.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów gmin za lata 2003–2015 [www.mf.gov.pl].

Biorąc pod uwagę istotną rolę powyższych źródeł, zwłaszcza podatku od nieruchomości w kształtowaniu dochodów gmin, który w badanym okresie stanowił od 16,7% w 2003 r. do 14% w 2015 r. dochodów ogółem, stwierdzić można, że stosowanie ulg i zwolnień oraz redukcja stawek tych podatków czy też ich różnicowanie powoduje największy uszczerbek dla budżetu gminy. Jednak należy mieć na uwadze, że nieuzyskane przez gminę z ich tytułu kwoty stanowiły jednocześnie odciążenie podatników, wśród których liczną grupę tworzą przedsiębiorcy prowadzący działalność na terenie danej gminy oraz inwestorzy dostarczający kapitał z zewnątrz. Preferencje podatkowe stanowią zatem substytut gminnych wydatków bezpośrednich [Dziemianowicz, Wyszowski 2012, s. 166]. Środki, z których poboru gmina zrezygnowała, uznać by można za swego rodzaju ukrytą inwestycję w rozwój lokal-

nej infrastruktury. Szczególnie w okresach trudności gospodarczych, gdy potrzebna staje się pomoc pewnym grupom podmiotów, zaobserwować można intensyfikację stosowania preferencji podatkowych obejmujących m.in. rozłożenie podatku na raty oraz umorzenie zaległości oznaczające w praktyce nieefektywne wygasanie zobowiązań podatkowych. To liberalne podejście do kształtowania dochodów własnych prezentowane jest przez gminy pomimo niższej, ale trudnej do oszacowania ściągalności podatków w okresie recesji gospodarczej [Będzieszak 2009, s. 11], która ma szczególnie duży wpływ na ciężary podatkowe ponoszone przez przedsiębiorców [Miszczyk 2014, s. 173].

Tabela 2. Skutki finansowe zastosowania poszczególnych rodzajów narzędzi polityki podatkowej w zakresie podatków rolnego i leśnego w latach 2003–2015 (w mln zł)

Rok	Podatek rolny					Podatek leśny				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2003	873,5	78,2	55,1			117,4	1,8	0,60		
2004	906,0	94,6	40,0			117,7	2,0	0,59		
2005	949,9	132,9	45,1			135,6	1,7	0,76		
2006	795,8	21,9	4,2	35,1	9,8	150,2	2,4	0,28	0,54	0,04
2007	915,4	130,9	3,3	16,8	7,6	155,7	1,8	0,31	0,40	0,03
2008	1203,7	496,4	5,1	20,9	8,6	173,4	1,8	0,35	0,43	0,03
2009	1215,3	432,2	3,3	16,1	6,7	181,0	1,8	0,32	0,41	0,03
2010	974,1	39,4	2,0	16,7	4,5	163,7	0,9	0,32	0,48	0,02
2011	1045,9	77,5	2,0	10,3	3,7	186,1	1,6	0,36	0,34	0,02
2012	1516,9	689,8	3,6	13,9	4,9	224,4	2,9	0,51	0,33	0,03
2013	1634,9	649,7	2,8	11,5	3,9	225,5	1,6	0,41	0,38	0,03
2014	1626,1	464,1	2,7	11,5	3,6	207,2	1,3	0,39	0,35	0,02
2015	1569,0	270,1	4,0	10,9	3,6	227,2	1,8	0,47	0,31	0,03
Razem	15226,5	3577,6	393,7			2265,1	23,4	9,91		

1 – dochody ogółem, 2 – obniżenie górnych stawek, 3 – ulgi i zwolnienia, 4 – umorzenie zaległości, 5 – rozłożenia na raty.

Źródło: jak w tab. 1.

Analizując skutki finansowe polityki podatkowej gmin w poszczególnych latach, należy zwrócić uwagę na istotne odchylenia pojawiające się w wielkości utraconych przez nie dochodów z tytułu podatku rolnego. W okresach, gdy ceny skupu żyta wyraźnie się zmniejszały, co nastąpiło w latach 2006, 2010 i 2011 (na skutek urodzaju, ewentualnie zmiany gustów konsumentów czy też popytu zagranicznego na polskie zboże), gminy wykazywały mniejszą skłonność do obniżania stawek tego podatku – a więc uwzględniały to, że był on okresowo stosunkowo niewielkim obciążeniem dla podatników, a równocześnie że budżety gminne zostaną przejściowo

osłabione⁸. Co więcej, ubytki dochodów z podatku rolnego podlegały wahaniom związanym również z kształtowaniem się innych kategorii budżetowych, głównie z występowaniem dużego deficytu budżetowego i rosnącego stanu zadłużenia. Nie oznacza to jednak, że w latach jego wzrostu gminy wykazywały wyraźnie mniejszą skłonność do rezygnacji z dochodów podatkowych.

Ze względu na znikome znaczenie podatku leśnego w kreowaniu dochodów gminy wielkość środków nieuzyskanych z powyższego tytułu nie wpływała na stan finansów gmin. W porównaniu z innymi podatkami lokalnymi rozmiary skutków zastosowania instrumentów polityki podatkowej były niemal nieodczuwalne dla gminnych budżetów, choć występowały istotne wahania wpływów podatkowych i strat z tytułu niewykorzystania potencjału tego źródła dochodów.

Podsumowując, gminy wykazują stałą tendencję do wykorzystywania ok. 75% swojego potencjału dochodowego mimo zmieniających się warunków prowadzenia lokalnej polityki podatkowej. Oznacza to, że gminy prowadzą stosunkowo łagodną politykę podatkową, nawet w okresach zwiększonego zapotrzebowania na środki finansowe, a więc w pierwszej kolejności skupiają się na realizacji pozafiskalnych funkcji i rezygnują z pełnego wykorzystania swojego potencjału dochodowego.

4. Potrzeba i możliwości wykorzystania podatków lokalnych do maksymalizacji dochodów gmin

W ciągu 15 lat objętych analizą sytuacja finansowa gmin i ich popyt na dochody ulegały różnokierunkowym zmianom, co obrazują dane przedstawione w tab. 3.

W tym okresie (tj. w latach 2003–2008) doświadczyły one pozytywnych skutków koniunktury gospodarczej mających odzwierciedlenie w wielkości gromadzonych dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT oraz zwiększonych wpływów z podatków samorządowych, a także bardzo istotnego wsparcia ich budżetów środkami z Unii Europejskiej, jak również negatywnych konsekwencji spowolnienia gospodarczego i kryzysu finansów państwa odbijających się na dochodach zarówno bieżących, jak i majątkowych (więcej w: [Kogut-Jaworska 2011, s. 320 i n.]).

W latach 2003–2015, na skutek dynamicznego rozwoju infrastruktury komunalnej, gminy ponosiły wydatki inwestycyjne na niespotykaną wcześniej skalę, łącznie wydając na ten cel 165 mld zł, co stanowiło 19,6% wydatków ogółem. Chociaż bardzo duża ich część finansowana była środkami pomocowymi, gminy także poniosły ogromne koszty związane ze współfinansowaniem inwestycji. Przeważnie gromadzone przez nie dochody były niewystarczające, by możliwe było finansowanie zadań bieżących bez uszczerbku dla ich jakości i wygospodarowanie jeszcze wolnych zasobów, które mogłyby stanowić źródło finansowania rozwoju infrastruktury

⁸ W latach 2003–2014 średnie ceny skupu żyta wahały się w granicach od 27,88 zł w 2006 r. do 75,86 w 2013 r., natomiast średnie ceny sprzedaży drewna, wykazując przeważnie tendencję wzrostową, w granicach od 107,70 zł w 2003 r. do 186,68 w 2012 r.

Tabela 3. Polityka podatkowa gmin i jej skutki na tle wielkości obrazujących sytuację finansową gmin i PKB

Rok	Dynamika				5	6	7	8	9
	1	2	3	4					
	%	%	%	%					
2003	x	x	x	x	25,19	6174	-549	6618	324
2004	5,3	11,82	38,49	4,23	24,48	7392	-633	7552	316
2005	3,6	13,66	14,45	10,23	25,14	8219	-24	8067	346
2006	6,2	12,90	17,25	0,74	24,80	10692	-1455	9586	301
2007	6,6	10,21	26,07	9,59	25,66	10363	929	9959	361
2008	3,6	9,32	14,49	15,89	27,47	12553	-575	10821	481
2009	3,9	4,11	-7,05	6,74	27,90	15777	-5120	14611	502
2010	1,7	11,45	1,31	0,44	27,08	19690	-7430	21930	698
2011	3,1	4,87	13,08	5,80	26,63	17922	-3856	25990	1090
2012	2,2	3,40	6,36	20,61	28,71	13858	-84	26168	1400
2013	1,2	2,09	5,44	6,39	28,68	12860	601	25772	1100
2014	0,6	5,63	8,24	-1,12	27,34	15143	-521	26436	925
2015	3,6	3,69	-9,24	0,87	26,85	14209	1723	25429	771

1 – PKB, 2 – dochody ogółem, 3 – dochody z udziałów w PIT i CIT, 4 – skutki polityki podatkowej, 5 – udział skutków polityki podatkowej w dochodach z podatków lokalnych, 6 – wydatki inwestycyjne, 7 – saldo budżetu, 8 – zadłużenie, 9 – koszty obsługi długu.

Źródło: jak w tab. 1 i www.stat.gov.pl.

tury. W konsekwencji doszło do bardzo szybkiego rozwoju długu samorządowego (w 2015 r. był on o 284% większy niż w 2003 r., a najbardziej dynamiczne tempo wzrostu wykazywał w latach 2008–2010, tj. o 35 i 50%). Pogorszyła się też w tym czasie jego relacja do dochodów ogółem – z 18,3% w 2003 r. do 35,9% w 2011 r. W konsekwencji doszło do zwiększenia kosztów jego obsługi, które przyjmowały najwyższe wartości w latach 2011–2013 i absorbowwały od 1,4 do 1,8% wydatków ogółem. Gminy mogłyby, przynajmniej częściowo, ograniczyć te negatywne dla swoich budżetów efekty i przyspieszyć jeszcze tempo rozwoju infrastruktury komunalnej, gdyby – wzorem miast na prawach powiatu [zob. Będzieszak 2010, s. 102, 104], zareagowały na ten zwiększony popyt na środki finansowe zaostreniem polityki podatkowej.

5. Zakończenie

Prawo do prowadzenia własnej polityki podatkowej jest jednym z najważniejszych przywilejów przyznanych gminom, warunkuje bowiem ich samodzielność. Równocześnie jest zadaniem trudnym i wiąże się z ogromną odpowiedzialnością. Instrumen-

ty, za pośrednictwem których polityka ta może być realizowana, są ułomne – pozwalają bowiem gminom, przynajmniej w krótkiej perspektywie, tylko na negatywne, w sensie finansowym, działania. Z kolei długofalowe konsekwencje polityki podatkowej trudno jest ocenić, gdyż nie zawsze są one wymierne. Ogromny popyt władz lokalnych na środki finansowe związany z dążeniem do pełnej realizacji zadań publicznych, świadczeniem mieszkańcom usług o odpowiednio wysokim standardzie i zapewnieniem rozwoju lokalnego sugerować może, że będą one raczej skłonne do maksymalnego wykorzystania własnego potencjału dochodowego i ostrożnego stosowania preferencji w zakresie podatków lokalnych, zwłaszcza wobec wysokiego zadłużenia samorządów, niekiedy trudności związanych ze skorzystaniem z kapitału pożyczonego (m.in. na skutek wprowadzenia w 2014 r. indywidualnych limitów zadłużenia) i konieczności zapewnienia wkładu w przypadku realizacji projektów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej. Jak się jednak okazuje, w całym okresie objętym badaniem gminy prowadziły dość łagodną i stabilną politykę podatkową pomimo narastania trudności finansowych już od 2009 r. Relacja ubytku ich dochodów spowodowanego obniżaniem stawek podatkowych oraz stosowaniem innych preferencji do dochodów ogółem w kolejnych latach nie zmieniała się wyraźnie. Wydaje się, że władze gminne powinny bardziej elastycznie wykorzystywać te instrumenty, uwzględniając nie tylko aktualny stan finansów swojej jednostki i bieżące potrzeby społeczności lokalnej oraz przedsiębiorców, ale również jej długofalowy rozwój i ewentualnych inwestorów.

Literatura

- Będzieszak M., 2009, *Dochody gmin w sytuacji kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług, nr 43, s. 9–18.
- Będzieszak M., 2010, *Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 43, s. 95–105.
- Dylewski M., 2009, *Instrumenty i kierunki stymulowania rozwoju przedsiębiorstw i instytucji przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 83–93.
- Dziemianowicz R., Wyszkowski A., 2012, *Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST*, Annales UMCS Sectio H, nr 3, s. 165–174.
- Felis P., 2014, *Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie podatku od nieruchomości*, *Finanse i Prawo Finansowe* 2014, nr 4, s. 37–51.
- Filipiak B.Z., 2015, *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, nr 76, s. 221–230.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kogut-Jaworska M., 2011, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, nr 10, s. 319–331.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483 ze zm.
- Kulicki J., 2010, *Zakres władztwa podatkowego w obecnym stanie prawnym w Polsce*, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, nr 16, s. 1–25.

- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Miszczuk M., 2014, *Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40, s. 171–180.
- Oates W., 1969, *The effects of property taxes and local public spending on property value: an empirical study of tax capitalisation and Tiebout hypothesis*, *Journal of Public Economy*, vol. 77, no. 6, s. 957–971.
- Poniatowicz M., Wyszowska D., 2014, *Stymulowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości a konkurencja podatkowa gmin*, [w:] Dylewski M. (red.), *Finansowe i podatkowe aspekty przedsiębiorczości*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości w Poznaniu*, t. 52, nr 1, s. 73–93.
- Satoła Ł., 2014, *Wpływ polityki podatkowej gmin na poziom przedsiębiorczości (na przykładzie podatku od nieruchomości)*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40, s. 238–247.
- Sawicka K., 2012, *Lokalne prawo podatkowe*, *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*, nr 3, s. 299–317.
- Sekula A., 2011, *Polityka podatkowa Gdańska*, [w:] Pietrucha J. (red.), *Teoria ekonomii wobec przeobrażeń strukturalnych*, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 80, s. 209–218.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Tiebout C., 1956, *A pure theory of local expenditures*, „*Journal of Political Economy*”, vol. 64, no. 5, s. 416–424.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966, ze zm.
- Wyszowska D., Wyszowski A., 2015, *Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego w Polsce*, *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, r. 19, nr 2, s. 131–142.

Źródła internetowe

www.mf.gov.pl
www.stat.gov.pl